



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1795 del 2025, proposto da Maurizio Fumagalli, rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Daniele Rosato, Francesco Emanuele Salamone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, presso la quale sono domiciliati in Venezia, S. Marco, n. 63;

per l'annullamento

dell'atto prot. n. 20205 del 30/06/2025 del Ministero della cultura - Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza - Ufficio Esportazione di Verona, recante diniego al rilascio dell'attestato di libera circolazione e contestuale avvio del procedimento per la dichiarazione dell'interesse culturale, ai sensi degli artt. 10, comma 3, lett. a),

13, 14 e 68, comma 6, del D.lgs. n. 42/2004, in relazione ad un dipinto, olio su tela, cm 100 x 100, di proprietà del ricorrente;
di ogni atto preparatorio, presupposto, conseguente e/o comunque collegato o connesso, anche non conosciuto, ivi espressamente inclusi, per quanto occorrer possa e per quanto di interesse, l'atto prot. n. 2232 del 9/05/2025 recante preavviso di diniego, il verbale del Comitato tecnico-scientifico per le Belle arti, le relazioni e gli altri atti allegati al suddetto atto prot. n. 20205 del 30/06/2025 e trasmessi unitamente allo stesso, la relazione istruttoria e la nota prot. n. 6170 del 20/02/2025 della Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio, i verbali dell'Amministrazione centrale del 17/09/2024, 4/11/2024 e 24/12/2024 e tutti gli altri atti, comunque denominati, richiamati nei predetti e con i quali sono stati trasmessi, se e per quanto lesivi per il ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero della Cultura - Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per le Province di Verona, Rovigo e Vicenza;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2026 la dott.ssa Elena Garbari e uditi per le parti i difensori come indicato a verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il ricorrente è proprietario di un dipinto di dimensione 100x100 cm, olio su tela, realizzato dall'artista Claude Monet nell'anno 1908, raffigurante un giardino acquatico e rientrante nella campagna artistica delle Ninfee (il dipinto è identificato con il numero W1722 nel Catalogo generale curato da Daniel Wildenstein).

L'opera è stata acquistata a Londra nel 1976; fino a tale data è circolata unicamente all'estero e non ha mai fatto parte di una collezione italiana né è

stata mai esposta in Italia.

In data 12 settembre 2024 il signor Fumagalli ha presentato all'Ufficio Esportazione di Verona istanza di rilascio di un attestato di libera circolazione ai sensi dell'art. 68 del d.lgs. 42/2004.

La Commissione dell'Ufficio Esportazione ha ispezionato il dipinto e sospeso il procedimento per accertamenti, in attesa di ricevere documentazione aggiuntiva (verbale 13 settembre 2024).

La Direzione generale del Ministero della Cultura, nella persona del commissario dott. Matteo Piccioni, ha comunicato che *“Tenuto conto dell'importanza universale di Monet, si resta in attesa degli approfondimenti, che anche questa commissione sta conducendo”* (verbale 17 settembre 2024).

La Commissione dell'Ufficio Esportazione, eseguiti gli ulteriori approfondimenti, ha ritenuto che l'opera non riveste interesse culturale così importante da impedirne la circolazione all'estero, formulando il seguente giudizio di esportabilità:

“Il dipinto, per quanto di qualità elevata, risulta di esecuzione più scarna rispetto ad altre opere coeve. Il soggetto delle ninfee tra 1907 e 1908 viene più volte utilizzato da Monet; si fa presente che un dipinto di tema analogo e qualità elevata (datato al 1897-99) si trova attualmente nelle collezioni della Galleria Nazionale di Arte Moderna e Contemporanea di Roma. La storia collezionistica, per quanto rilevante, si svolge tutta al di fuori del territorio italiano, dove entra solo nel 1976 a seguito di acquisto in asta da parte dei genitori dell'attuale proprietario. Si propende per il rilascio, salvo differenti valutazioni di codesta Commissione” (verbale 25 ottobre 2024).

L'amministrazione centrale, con verbale del 4 novembre 2024, ha richiesto *“una relazione dettagliata con riferimento al catalogo generale e alla bibliografia in generale sulle ninfee, oltre ad indicazioni puntuali sui passaggi collezionistici”*, che la Commissione locale ha fornito con verbale del 16 dicembre 2024, nel quale viene precisato che i passaggi collezionistici (puntualmente menzionati) sono avvenuti esclusivamente all'estero e concludendo in merito alla mancanza di interesse, atteso che *“Come si vede, l'opera è arrivata sul territorio italiano solo nel*

1976 all'interno di una raccolta che, ad oggi, non è considerata nel suo insieme una vera e propria collezione.

L'opera è datata al 1908 e rientra nella campagna artistica che Monet comincia nel 1897 e porta avanti fino alla sua morte nel 1926, con il tema delle Ninfee.

Dal 1903 inizia ad eliminare lo sfondo delle scene per concentrarsi sull'acqua e i suoi riflessi.

Negli anni successivi, continua in questa direzione sperimentale e dal 1905 inizia a rimuovere le sponde dello stagno.

La serie dedicata alle Ninfee è quindi estesa e variegata.

In quest'opera Monet interpreta il tema in maniera più scarna concentrandosi sui fiori e sui riflessi dell'acqua. Le tinte appaiono più spente e con meno contrasti rispetto ad altre opere di questo periodo.

Da verifica fatta su Art Price il valore attribuito al dipinto non appare discostarsi da quello di altre opere analoghe dell'artista.”.

A questo punto l'Ufficio centrale (verbale 24 dicembre 2024) ha sospeso il procedimento per sottoporre la questione al Comitato tecnico scientifico, il quale, nella seduta del 6 marzo 2025, ha condiviso le motivazioni espresse nelle relazioni del Prof. Zambianchi e del dott. Piccioni, ritenendo che l'Ufficio Esportazione dovesse negare l'attestato.

Dopo la comunicazione del preavviso di rigetto, in relazione al quale il ricorrente ha formulato le sue osservazioni, l'Ufficio Esportazione di Verona ha quindi assunto il diniego dell'attestato oggetto di impugnazione.

Il diniego è motivato dalla ritenuta ricorrenza di più criteri di rilevanza ai sensi del D.M. 537/2017 (Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione a parte degli uffici esportazione) e, in particolare: qualità artistica dell'opera (criterio 1), rarità (criterio 2), rilevanza della rappresentazione (criterio 3), testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo (criterio 5).

Il ricorrente deduce i seguenti motivi di illegittimità dell'atto avverso:

I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 68 del D.lgs. n. 42/2004 e dell'art. 134 e ss. del R.D. 363/1913. Eccesso e sviamento di potere. Travisamento dei presupposti. Difetto di istruttoria. Difetto di motivazione. Contraddittorietà.

Il ricorrente ritiene che il provvedimento sia inficiato da vizi procedurali. Osserva infatti che l'Ufficio Esportazione di Verona, organo competente a determinarsi sull'istanza ex art. 68 del d.lgs. 42/2004, per ben due volte si è motivatamente espresso in senso favorevole al rilascio dell'attestato.

Nonostante ciò la Direzione generale ha chiesto un approfondimento, poi ha redatto una relazione sul dipinto, ha commissionato una relazione più approfondita ad un consulente esterno (Professor Claudio Zambianchi), quindi ha chiesto il parere del Comitato tecnico scientifico del Ministero.

Il diniego è stato infine assunto senza alcuna nuova audizione della Commissione locale e difetta di adeguata rafforzata motivazione atta a superare le valutazioni dalla stessa originariamente espresse;

II. Violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 42 Cost. e degli artt. 1, 10, 13, 14 e 68 del d.lgs. n. 42/2004, del D.M. n. 537/2017, della circolare della Direzione generale n. 28/2024. Carenza dei presupposti. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Incongruità e incompletezza della motivazione. Irragionevolezza manifesta. Difetto di istruttoria. Eccesso e sviamento di potere.

Come ribadito anche nella circolare della Direzione generale archeologia e Belle Arti n. 28/2024 l'Ufficio Esportazione può eccezionalmente negare la libera circolazione all'estero di un'opera straniera che si trova in Italia a condizione che sussista un legame particolarmente intenso tra l'opera stessa e la cultura italiana. Legame che in specie difetta.

III. Violazione e falsa applicazione degli artt. 9 e 42 Cost., degli artt. 1, 10, 13, 14 e 68 del D.lgs. n. 42/2004, del D.M. n. 537/2017, delle circolari della Direzione generale n. 28/2024, n. 13/2019 e n. 12/2023. Carenza dei presupposti. Travisamento ed erronea valutazione dei fatti. Incongruità e incompletezza della motivazione. Eccesso e sviamento di potere.

Il ricorrente censura l'errore metodologico alla base del provvedimento impugnato, consistente nell'aver negato l'attestato per considerazioni che attengono alla figura dell'artista Monet, anziché al dipinto.

IV. Violazione e falsa applicazione degli artt. 68, 10, 13 e 14 del D.lgs. n. 42/2004. Eccesso e sviamento di potere. Carenza ed erroneità del presupposto. Erronea valutazione dei fatti. Difetto di motivazione. Irragionevolezza manifesta.

La motivazione fornita dall'Amministrazione con riguardo alla presunta sussistenza dei criteri di interesse nn. 1, 2, 3 e 5 del D.M. 6 dicembre 2017, n. 537 risulta incongrua e irragionevole. Il ricorrente contesta la ricorrenza, nel caso di specie, di ognuno dei criteri in base ai quali l'Amministrazione ha valutato il bene come non esportabile.

Il Ministero della Cultura si è costituito per resistere al ricorso, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

La causa è stata chiamata all'udienza pubblica del 19 marzo 2026, alla quale è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

La controversia in esame riguarda il diniego del rilascio dell'attestato di libera circolazione richiesto dal ricorrente per un dipinto realizzato da Claude Monet e appartenente alla serie Ninfee di cui è proprietario.

L'attestato di libera circolazione è disciplinato dall'art. 68 del d.lgs. 42/2004, che regola il procedimento di verifica della sussistenza dei presupposti per il rilascio dell'autorizzazione all'uscita delle opere d'arte dal territorio nazionale, attribuendo all'Amministrazione il potere di negarla ove ciò sia ritenuto necessario al fine di evitare l'impoverimento del patrimonio culturale nazionale.

Il diniego dell'attestato comporta inoltre, per espressa previsione del comma 6 della medesima disposizione, l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale.

I commi da 1 a 4 dell'art. 68 così recitano:

“1. Chi intende far uscire in via definitiva dal territorio della Repubblica le cose indicate nell'articolo 65, comma 3, deve farne denuncia e presentarle al competente ufficio di esportazione, indicando, contestualmente e per ciascuna di essi, il valore venale, al fine di ottenere l'attestato di libera circolazione. Il soggetto che presenta la denuncia e i suoi aventi causa possono ritirarla prima della notificazione della comunicazione dell'attestato di libera circolazione o del diniego.

2. L'ufficio di esportazione, entro tre giorni dall'avvenuta presentazione della cosa, ne dà notizia ai competenti uffici del Ministero, che segnalano ad esso, entro i successivi dieci giorni, ogni elemento conoscitivo utile in ordine agli oggetti presentati per l'uscita definitiva.

3. L'ufficio di esportazione, accertata la congruità del valore indicato, rilascia o nega con motivato giudizio, anche sulla base delle segnalazioni ricevute, l'attestato di libera circolazione, dandone comunicazione all'interessato entro quaranta giorni dalla presentazione della cosa.

4. Nella valutazione circa il rilascio o il rifiuto dell'attestato di libera circolazione gli uffici di esportazione accertano se le cose presentate, in relazione alla loro natura o al contesto storico-culturale di cui fanno parte, presentano interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico, bibliografico, documentale o archivistico, a termini dell'articolo 10. Nel compiere tale valutazione gli uffici di esportazione si attengono a indirizzi di carattere generale stabiliti con decreto del Ministro, sentito il competente organo consultivo.”

Ai sensi del comma 4 ora citato il Ministero dei beni culturali e del turismo con decreto 6 dicembre 2017, n. 537, ha dettato *“Indirizzi di carattere generale per la valutazione del rilascio o del rifiuto dell'attestato di libera circolazione da parte degli uffici esportazione delle cose di interesse artistico, storico, archeologico, etnoantropologico”*.

Gli elementi di valutazione (volti a far emergere la sussistenza o l'insussistenza dei presupposti o requisiti nella cosa esaminata idonei a sorreggere la decisione di rifiuto o rilascio dell'attestato) sono ivi individuati nei seguenti:

1. Qualità artistica dell'opera; 2. Rarità (in senso qualitativo e/o quantitativo); 3. Rilevanza della rappresentazione; 4. Appartenenza a un complesso e/o contesto storico, artistico, archeologico, monumentale; 5. Testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo; 6. Testimonianza

rilevante, sotto il profilo archeologico, artistico, storico, etnografico, di relazioni significative tra diverse aree culturali, anche di produzione e/o di provenienza straniera.

Per ciascun elemento sono indicati specifici criteri di valutazione.

Gli indirizzi precisano inoltre che il diniego all'esportazione e il contestuale avvio del procedimento di dichiarazione di interesse sono provvedimenti pienamente giustificati da un alto concetto del bene pubblico in quanto finalizzati alla tutela del patrimonio culturale italiano, ma che incidono anche sui diritti della proprietà privata riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Pertanto *“occorre porre la massima cura nel formulare un provvedimento restrittivo, evitando giudizi apodittici non sostenuti da una adeguata argomentazione critica e storica. Pertanto le motivazioni devono far riferimento a più di un principio di rilevanza tra quelli indicati negli indirizzi”*. Per il diniego è necessaria pertanto la sussistenza di almeno due dei criteri indicati al D.M.

Con riferimento alla complessiva disciplina dell'istituto, va evidenziato inoltre che il giudizio demandato all'amministrazione costituisce espressione di discrezionalità tecnica. Corrispondentemente il sindacato del giudice amministrativo *“è limitato alla verifica della ragionevolezza della scelta compiuta, ossia se quest'ultima rientri o meno nella gamma di quelle plausibili alla luce delle scienze rilevanti e di tutti gli altri elementi del caso concreto (cfr. Tar Lombardia, Milano Sez. III, 16 giugno 2022, n. 1390); di contro, chi ha interesse a contestare la scelta operata dall'organo statale è gravato dall'onere di dimostrare che la valutazione espressa dall'amministrazione risulti, secondo le regole della scienza che viene in rilievo, inattendibile (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II s., 23 dicembre 2024, n. 23259).”* (TAR Lazio, Roma, Sez. II, 14 luglio 2025, n. 13799).

L'esercizio di un potere connotato da ampia discrezionalità impone peraltro il rispetto delle garanzie partecipative previste e dell'obbligo di congrua motivazione delle determinazioni assunte.

Infatti *“la motivazione è necessaria onde dar conto del corretto uso del potere esercitato e dell'osservanza delle linee guida dettate dall'ordinamento. Proprio l'intrinseca*

insindacabilità nel merito del giudizio tecnico dell'amministrazione procedente rende imprescindibile, ai fini della legittimità dell'azione amministrativa nel settore, il rispetto delle garanzie formali e procedurali prescritte per addivenire alla corretta formulazione della valutazione conclusiva, ovvero per addivenire alla graduazione d'intensità dell'interesse storico artistico propedeutica alla decisione sul rilascio o meno dell'attestato de quo. Tra tali garanzie assume rilievo quella dell'obbligatoria e convincente motivazione, indispensabile ad assicurare il sindacato sulla decisione maturata in ordine all'istanza, sia nella forma di verifica di legittimità e di merito in sede di ricorso gerarchico, sia nella forma più limitata del controllo esterno proprio del sindacato di legittimità del giudice amministrativo (TAR Lazio, Roma, II quater, 30.7.2008, n. 7757)" (T.A.R. Toscana, sez. I, 9 novembre 2015, n. 1492)." (TAR Toscana, Sez. I, 22 marzo 2024, n. 335).

Tanto premesso, va disatteso il primo motivo, con il quale sono censurati vizi procedurali derivanti dall'avere la Direzione generale del Ministero superato la posizione della Commissione dell'Ufficio Esportazione, attraverso un autonomo approfondimento, sostituendosi all'organo competente. Il diniego sarebbe stato illegittimamente assunto in difetto di un nuovo parere della Commissione dell'Ufficio Esportazione e in assenza di una congrua motivazione della determinazione assunta in difformità rispetto alla valutazione originariamente da questa formulata.

Tali assunti non possono essere condivisi.

Come chiarito da una recente pronuncia del TAR Lazio, Roma (Sez. III, 3 febbraio 2025, n. 2409), la Direzione generale del Ministero della Cultura ha poteri di direzione, indirizzo, coordinamento, controllo, nonché di avocazione e sostituzione rispetto alle funzioni di tutela svolte dalle Soprintendenze. Nell'ambito di tali compiti e ai fini di una più approfondita valutazione tecnica di tutti gli elementi emersi, risulta inoltre legittimo il coinvolgimento, da parte della Direzione generale, di esperti esterni.

Nel rispetto delle reciproche competenze, l'Ufficio Esportazione di Verona, a seguito degli approfondimenti condotti a livello centrale anche con apporti di esperti della materia e della valutazione espressa dal Comitato tecnico-

scientifico per le belle arti, quindi alla luce del supplemento istruttorio effettuato dalla Direzione generale, ha fatto propri gli ulteriori elementi di valutazione ivi emersi, determinandosi per il diniego.

Occorre poi scrutinare gli ulteriori profili di censura articolati nel gravame, che possono essere esaminati congiuntamente.

Il diniego, come evidenziato nelle premesse in fatto, è stato assunto per la ritenuta sussistenza dei criteri 1, 2, 3 e 5 di cui al D.M. 537/2017.

Il ricorrente lamenta in primo luogo il difetto del presupposto principale e necessario per negare la libera circolazione del bene, ovvero l'esistenza di un legame significativo con il patrimonio culturale della Nazione, ovvero di una connessione importante tra l'opera straniera e la cultura italiana. Si tratta di una precondizione che deve essere verificata dall'Ufficio Esportazione prima di esaminare la ricorrenza degli altri criteri indicati dai menzionati indirizzi.

L'esponente evidenzia che la mancanza di un legame dell'opera straniera con l'Italia è ammessa espressamente dall'Amministrazione resistente che però ritiene di superare tale carenza sull'assunto che l'opera appartiene al "patrimonio culturale universale", e che quindi "non si può ragionare in termini di rapporto con l'Italia o meno, in quanto si parla di patrimonio universale, dunque più che meritevole di essere parte del patrimonio della nazione".

La necessità del collegamento tra l'opera straniera e il territorio italiano, quale elemento di valutazione preliminare, è peraltro chiaramente affermata dalla circolare ministeriale 28/2024, ove si sottolinea che *"Considerato che il diniego all'esportazione, secondo quanto previsto dall'art. 68, comma 6, del Codice, comporta ex se l'avvio del procedimento di dichiarazione di interesse culturale del bene, occorre prestare particolare attenzione alle opere c.d. straniere (intendendosi per tali le opere di autore straniero che non sono state eseguite in Italia), al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per poterle ritenere assoggettabili, in virtù del loro intrinseco valore e pregio artistico, alla normativa di tutela nazionale"*. Ancorché la cittadinanza dell'autore dell'oggetto d'arte non sia determinante per l'attribuzione dell'oggetto stesso

al patrimonio culturale di un determinato Paese, *“considerato che la dichiarazione di interesse culturale incide sulla proprietà privata e lega indissolubilmente l’opera al patrimonio culturale nazionale, con conseguente divieto di uscita definitiva dal territorio italiano, in via preliminare all’azione di tutela si ritiene necessario che gli uffici esportazione procedano a individuare il collegamento dell’opera straniera con il patrimonio culturale italiano, ricorrendo all’uopo a dei criteri operativi tratti dalla giurisprudenza.”*

La circolare indica poi, in via esemplificativa, quali sono i criteri di riferimento per individuare il predetto collegamento dell’opera d’arte con l’Italia:

1. rilevanza dell’opera per la storia collezionistica italiana - appartenenza di un bene straniero ad una collezione storica italiana;
2. attinenza dell’opera alla storia della cultura italiana – collegata ad esempio ad una lunga permanenza del suo autore in Italia;
3. legami storici dell’autore straniero con l’Italia;
4. criterio cronologico – permanenza in Italia per un periodo significativo nella vita del bene.

Passando ad esaminare i criteri predetti, come evidenziato da parte ricorrente, dagli atti del giudizio non emerge la rilevanza dell’opera per la storia collezionistica italiana.

Il dipinto non è infatti mai appartenuto ad una collezione storica italiana.

La Commissione dell’Ufficio Esportazione, con verbale del 25 ottobre 2024, ha rilevato per contro che *“la storia collezionistica, per quanto rilevante, si svolge tutta al di fuori del territorio italiano, dove entra solo nel 1976”*. Il verbale del 16 dicembre 2024 conferma che l’opera *“è arrivata sul territorio italiano solo nel 1976 all’interno di una raccolta che, ad oggi, non è considerata nel suo insieme una vera e propria collezione”*.

Non è evidenziata inoltre dall’Amministrazione alcuna significativa attinenza dell’opera alla cultura italiana: il dipinto non è mai stato esposto in Italia, è stato realizzato in Francia e raffigura paesaggi naturalistici francesi (la serie delle Ninfee prende a soggetto il giardino acquatico realizzato da Monet a Givency).

Né emerge dall'istruttoria la presenza di legami storici dell'autore con l'Italia o con l'esperienza artistica italiana; ulteriormente, non viene evidenziato dall'Amministrazione che il dipinto sia stato da modello o da ispirazione per artisti italiani, né che siano intercorsi costanti rapporti dell'autore con l'Italia o con correnti artistiche nazionali.

Solo la relazione del Prof. Zambianchi, allegata al diniego e cui lo stesso rinvia, descrive il rapporto di Monet con l'Italia, qualificandolo come significativo e collegandolo a due visite dell'artista sul territorio italiano che avrebbero avuto un forte impatto sulla sua produzione artistica: tra dicembre 1883 e aprile 1884 egli soggiornò in Liguria, poi nel 1908 trascorse 10 settimane a Venezia, che ispirarono una quarantina di opere di soggetto veneziano. Monet fu poi presente ad esposizioni italiane, con particolare riferimento alle Biennali Veneziane, alla mostra dell'impressionismo francese del 1910 e alla prima mostra della Secessione romana del 1913.

Va rilevato peraltro che per quanto riguarda le due uniche visite di Monet sul territorio italiano, la prima risale a più di vent'anni prima della realizzazione del dipinto di cui è questione; con riguardo alla seconda visita, che viene valorizzata nel diniego in quanto effettuata nel medesimo anno di realizzazione dell'opera di cui è questione, il ricorrente ha rilevato per contro come il dipinto sia stato realizzato nell'estate 1908, quindi prima della visita a Venezia, tenutasi tra ottobre e dicembre dello stesso anno (perizia a firma di MaryAnne Stevens, la quale ha evidenziato inoltre che *“Per quanto riguarda il formato della tela, la composizione e la tecnica, W1722 è molto simile alle altre tele realizzate durante il ciclo dell'estate 1908. Tecnicamente, non ha alcuna relazione con le tele prodotte in relazione al soggiorno veneziano di Monet. Né ha alcuna attinenza con la tavolozza inizialmente accentuata, che Monet introdusse quando si confrontò con la luce mediterranea di Ventimiglia e Bordighera nel 1883-1884”*).

Infine non emerge la sussistenza del criterio cronologico, in base al quale può ritenersi significativa la permanenza in Italia di un bene per almeno

settant'anni, considerato che il dipinto è entrato nel territorio italiano solo nel 1976.

Dalla motivazione del provvedimento di diniego non risultano quindi gli elementi in base ai quali l'opera straniera possa ritenersi collegata alla cultura italiana, tanto che la sua fuoriuscita dal territorio nazionale possa creare un depauperamento del patrimonio culturale italiano.

Per contro, il ricorrente evidenzia che il dipinto è stato realizzato in Francia da un pittore francese, ritrae un paesaggio francese, è rimasto all'estero fino al 1976 e quindi per gran parte della sua esistenza, non è mai appartenuto ad una collezione storica italiana; non è mai stato esposto in Italia.

Egli sottolinea inoltre che il dipinto non è mai stato chiesto in prestito per essere esposto in qualche mostra, nonostante sia noto in quanto inserito nel catalogo generale dell'artista.

Né può ritenersi congrua a giustificare il trattenimento dell'opera in Italia l'asserzione, contenuta nel provvedimento di diniego, secondo cui il dipinto è di grande rilievo nella produzione di uno dei principali artisti della storia dell'arte che travalicano qualsiasi criterio di tipo nazionale per collocarsi a livello universale, dunque “più che meritevole di essere parte del patrimonio della nazione”.

Invero il difetto di motivazione va ravvisato anche in punto di individuazione della ricorrenza degli elementi di valutazione riguardo all'esportabilità di cui al D.M. 537/2017.

Come premesso, il provvedimento di diniego rileva la ricorrenza dei criteri 1, 2, 3 e 5.

Gli elementi argomentativi forniti a supporto di tale giudizio non superano però le censure dedotte nel ricorso.

Anzitutto per quanto concerne la *qualità artistica dell'opera* (criterio n. 1), il provvedimento di diniego, richiamando le relazioni istruttorie, si limita ad evidenziare “la *qualità elevatissima sotto ogni punto di vista, e di grande rilievo nella*

produzione di uno dei principali artisti della storia dell'arte che travalicano qualsiasi criterio di tipo nazionale per collocarsi a livello universale”.

Occorre peraltro al riguardo evidenziare che la qualità artistica dell'opera, ai sensi dei già citati indirizzi ministeriali, va valutata in base a: “*magistero esecutivo*” (ovvero alla qualità formale e/o all'abilità tecnica impiegata nella realizzazione materiale dell'opera, attraverso un esame visivo e/o strumenti tecnici di analisi), “*capacità espressiva*” (da rilevare con strumenti conoscitivi di tipo storico e critico, attraverso valutazioni comparative con opere coeve dello stesso autore o del medesimo contesto geografico. Si tratta di valutazioni che devono essere effettuate con rigore, analizzando le componenti formali dell'opera nella loro complessità, ricchezza semantica, interazione e complementarità), “*invenzione, originalità*” (avuto riguardo all'innovazione non passeggera che essa introduce, divenendo stimolo per lo sviluppo futuro sotto plurimi profili: culturale, artistico, linguistico, tecnico-funzionale).

Tali elementi non sono in alcun modo presi in considerazione dall'Amministrazione.

Va rilevato inoltre che detto criterio -analogamente agli altri- deve essere vagliato considerando specificamente l'opera d'arte oggetto dell'istanza di rilascio dell'attestato e non, in termini generali, la produzione artistica di un determinato autore. Nel caso di specie, in disparte la apodittica affermazione secondo cui l'opera ha una “elevatissima qualità artistica” le valutazioni espresse dall'Amministrazione attengono piuttosto alla figura di Monet. Peraltro il tutto a fronte di una prima valutazione dell'Ufficio Esportazione che aveva qualificato la qualità del dipinto come inferiore rispetto ad analoghe opere del medesimo artista.

La necessità che la valutazione di qualità artistica sia riferita all'opera e non al suo autore, oltre che supportata dagli elementi di giudizio contenuti negli Indirizzi, che fanno evidente riferimento alla qualità del singolo bene, è stata ribadita da una recente pronuncia del Consiglio di Stato, che ha contestato la valutazione di qualità artistica di un bene, evidenziando che il contenuto della

relazione storico artistica non era idonea a darne conto, in quanto *“La prima parte della relazione è dedicata all’artista e non all’opera. Poi la relazione si sofferma sulla descrizione del contenuto dell’opera. Ma non è in grado di dimostrare in maniera chiara ed esaustiva né il magistero esecutivo, né la capacità espressiva, né i profili di originalità dell’opera. La relazione non si allontana da un piano meramente descrittivo mancando di fornire i necessari elementi utili a valutare ed attestare la qualità dell’opera.”* (Cons. Stato, Sez. VI, 1 dicembre 2025, n. 9419).

Non da ultimo, come evidenziato dal ricorrente, va considerato che solo la Commissione dell’Ufficio Esportazione ha esaminato il bene nella sua materialità, mentre le altre valutazioni sono state espresse da soggetti che non hanno effettuato un esame visivo diretto dell’opera.

Per quanto concerne il criterio della *rarietà* (criterio n. 2), l’Amministrazione ha rilevato che il bene è raro *“perché non si hanno in Italia altre opere di tale importanza di un artista universalmente così importante se non quella della GNAM (pochi altri esempi di opere di Monet non si trovano in collezioni nazionali). Inoltre appare come una delle uniche due versioni esistenti che misurano 100x100 cm, la dimensione maggiore per quel ciclo, segno che per l’artista era considerata una copia importante”*.

Occorre evidenziare peraltro che *“il concetto di rarità dell’opera, anche ai meri fini del sindacato in termini di ragionevolezza, di valutazioni di rilevanza storico-artistica e di ricostruzione del quadro storico e artistico di un’epoca, non può essere considerato in termini strettamente numerici o di unicità dell’opera medesima, ma attiene piuttosto alla significatività ed al valore del pezzo come “componente” del patrimonio culturale nazionale, avendo, pertanto, natura comparativa, in quanto si fonda su un concetto di “utilità marginale” di un’unità aggiuntiva dell’opera rispetto a quelle già possedute; giudizio che è mutabile nel tempo a seconda delle esigenze di formazione culturale sentite e delle diverse politiche culturali (cfr. TAR Lazio-Roma, sent. 14 ottobre 2016, II, n.10272; id.TAR Lazio, sez. II quater – sentenza 9 ottobre 2018 n. 9826).”* (TAR Lazio, Sez. II quater, 29 dicembre 2025, n. 23890).

La motivazione del diniego e delle relazioni a cui lo stesso rinvia sono insufficienti a dare prova di tale elemento. Anche la considerazione secondo

cui la maggior dimensione del dipinto sarebbe indice dell'importanza del dipinto per il suo autore risulta del tutto indimostrata.

I formati delle tele utilizzate dall'artista variano del resto da un ciclo all'altro oltre che all'interno del singolo ciclo (come sottolineato dallo stesso Professor Zambianchi). Inoltre, come rilevato dalla commissione dell'Ufficio esportazione di Verona nel verbale 25 ottobre 2024, il soggetto risulta più volte utilizzato dall'autore nell'arco di tempo considerato (1907-1908).

La *rilevanza della rappresentazione* (criterio n. 3) è stata giustificata con la considerazione che l'opera è *“esemplificativa della maturità della serie delle ninfee in termini tecnici e iconografici, uno dei punti di arrivo dell'arte occidentale. Non si può ragionare in termini di rapporto con l'Italia o meno, in quanto si parla di patrimonio universale, dunque più che meritevole di essere patrimonio della Nazione”*.

Anche in questo caso la motivazione è laconica e si basa su una valutazione della rilevanza dell'autore più che dell'opera.

Infine, con riferimento alla ritenuta ricorrenza della qualità di *“testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo”* (criterio n. 5), va rilevato che gli indirizzi ministeriali precisano che *“la testimonianza particolarmente significativa per la storia del collezionismo dovrà essere valutata soprattutto in rapporto alle collezioni storiche italiane o con riferimento alla storia delle tradizioni locali”*.

La motivazione della ricorrenza dell'indicatore in questione risulta pertanto incongrua, come dedotto nel ricorso, atteso che l'Amministrazione ha argomentato al riguardo che l'opera *“a fronte la storia dei passaggi di proprietà, pur non legati al territorio italiano, è così importante che esula dal legame stretto con l'Italia perché ricade nel terreno della grande storia dell'arte”*. Lo stesso Ufficio Esportazione rilevava peraltro che *“La storia collezionistica, per quanto rilevante, si svolge tutta al di fuori del territorio italiano, dove entra solo nel 1976”* (Verbale 25 ottobre 2025) e ancora che *“la raccolta privata in cui l'opera si trova dal 1976 non rappresenta nel suo insieme una vera e propria collezione”* (Verbale 16 dicembre 2024).

In sintesi il diniego di rilascio dell'attestato di libera circolazione non supera le censure articolate nel gravame, non avendo adeguatamente valutato e

motivato in punto di ricorrenza degli elementi che giustificano la determinazione assunta, alla luce degli Indirizzi e dei criteri già richiamati.

Per le considerazioni espresse il ricorso è fondato e va accolto, con conseguente annullamento del diniego impugnato e onere per l'Amministrazione di riesaminare l'istanza del ricorrente.

Le spese di lite vanno poste a carico dell'Amministrazione resistente, in ragione di soccombenza, e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'Amministrazione resistente a rifondere al ricorrente le spese di lite, che liquida in 2.500,00 (duemilacinquecento/00) euro, oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Grazia Flaim, Presidente

Marco Rinaldi, Consigliere

Elena Garbari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Elena Garbari

IL PRESIDENTE

Grazia Flaim

IL SEGRETARIO